Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9292**

19. Wahlperiode 10.04.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/8460 –

Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige

A. Problem

Die Europäische Kommission habe am 13. März 2018 einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige vorgelegt. Die Zustimmung stehe unter Parlamentsvorbehalt.

Der Vorschlag für eine Ratsempfehlung solle insbesondere der Umsetzung des Grundsatzes 12 der Europäischen Säule sozialer Rechte dienen, der laute: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz.“

B. Lösung

Durch das Gesetz werden die innerstaatlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der deutsche Vertreter im Rat dem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige zustimmen darf.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Mit der Ausführung des Gesetzes entstehen ausweislich der Vorlage keine zusätzlichen Kosten für die deutschen öffentlichen Haushalte, für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8460 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 10. April 2019

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke Vorsitzender	**Jessica Tatti** Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Jessica Tatti

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/8460** ist in der 89. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. März 2019 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen worden. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich mit dem Gesetzentwurf befasst.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Vorschlag für eine Ratsempfehlung soll ausweislich des Gesetzentwurfstextes insbesondere der Umsetzung des Grundsatzes 12 der Europäischen Säule sozialer Rechte dienen, der lautet: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz."

Die Europäische Kommission begründet den Vorschlag mit der Tatsache, dass durch die erhöhte Zahl der Beschäftigten in atypischen Beschäftigungsformen und der (Solo-)Selbständigen sowie durch die zunehmenden Wechsel zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen im Laufe einer Erwerbsbiografie immer mehr Menschen unzureichend sozial abgesichert seien.

Die Ratsempfehlung zielt darauf ab, dass die Mitgliedstaaten – im Einklang mit ihrer nationalen Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Sozialsysteme – Arbeitnehmern und Selbständigen Zugang zum Sozialschutz gewähren. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen sicherzustellen, dass Arbeitnehmer und Selbständige formell und tatsächlich sozial abgesichert sind, dass diese Absicherung angemessen ist und dass die Transparenz für die in den Sozialschutzsystemen geltenden Bedingungen und Vorschriften verbessert wird.

Die Ratsempfehlung ist rechtlich nicht bindend und begründet keine neue sozialpolitische Kompetenz der europäischen Ebene. Gesetzliche Handlungsverpflichtungen für Deutschland ergeben sich daraus nicht.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** sowie der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8460 in ihren Sitzungen am 10. April 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Annahme ohne Änderung empfohlen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich in seiner 18. Sitzung am 13. März 2019 mit dem Gesetzentwurf befasst. Eine Nachhaltigkeitsrelevanz sei gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich des Leitprinzips 1 „Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern" und Leitprinzip 5 „Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern" sowie des Sustainable Development Goals „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum". Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei zwar nicht vollständig, in ihrem Ergebnis aber dennoch plausibel. Eine Prüfbitte wird nicht für erforderlich gehalten.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/8460 in seiner 41. Sitzung am 22. März 2019 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Beratung wurde in der 42. Sitzung am 3. April 2019 fortgesetzt.

Die Anhörung fand in der 44. Sitzung am 8. April 2019 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 19(11)307 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Gesamtmetall | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e. V.

GKV-Spitzenverband

Deutsche Rentenversicherung Bund

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

Interessengemeinschaft der selbständigen DienstleisterInnen in der Veranstaltungswirtschaft e. V.

Monika Queisser, Berlin

Prof. Dr. Gunnar Beck, London

Prof. Dr. Uwe Fachinger, Vechta

Veronika Mirschel, Berlin.

Nach Einschätzung des **Deutschen Gewerkschaftsbunds** (DGB) geht der Vorschlag für eine Empfehlung zur EU-weiten Schaffung eines verbesserten Zugangs zur sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige in die richtige Richtung. Dass das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibe und die Ausgestaltung der Prinzipien der Sozialversicherungssysteme in der Hoheit der Mitgliedstaaten verbleibe, sei ebenfalls richtig. Die erforderliche Beachtung sozialer Kriterien bei der Frage der Einführung einer umfassenden Versicherungspflicht werde im Rahmen der Empfehlung durch die Forderung nach Beitragsproportionalität und der Absicherung von Personen mit niedrigem Einkommen sowie dem Erfordernis des Verhinderns eines Abgleitens in Armut oder Armutsgefährdung zumindest angemahnt. Kritik sei hingegen an der Wahl eines schwachen, unverbindlichen Instruments, an der Vernachlässigung des Ziels der Mindeststandards der sozialen Absicherung und an der unzureichenden Ausarbeitung der besonderen Lage neuer, digitaler und prekärer Beschäftigungsformen zu üben. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss habe bereits auf die Notwendigkeit tragfähiger Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes im digitalen Zeitalter in seiner Initiativentschließung vom 11. 4. 2018 hingewiesen. Der DGB verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass bereits sinnvolle, ausgearbeitete Konzepte zur effektiven, länderübergreifenden Aufwertung der sozialen Absicherung innerhalb der EU bestünden. Besonders solle dabei das Ziel eines „European Minimum Income Scheme“ im Sinne eines verbindlichen Mindeststandard-Konzepts hervorgehoben werden, das sowohl der Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung als auch der Integration verschiedener Aspekte der sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige diene. Der DGB fordere die EU-Kommission und die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat der EU auf, den erklärten Willen des Europäischen Parlaments zu einer verbesserten sozialen Absicherung anzuerkennen und entsprechend der sozialpolitischen Notwendigkeit wirksame und verbindliche Verbesserungen der sozialen Absicherung der Beschäftigten und Selbstständigen in der EU zu erreichen.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) verweist darauf, dass die Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach Artikel 151 und 153 AEUV zu den Angelegenheiten der Mitgliedstaaten und nicht zu den Kompetenzen der EU gehörten. Die Aufgabe der EU beschränke sich darauf, die Mitgliedstaaten auf einigen Feldern der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu unterstützen und zu ergänzen. Die EU-Mitgliedstaaten verfügten

bereits über die weltweit am weitesten entwickelten Sozialsysteme. Die sozialen Mindeststandards seien in über 50 Richtlinien und vier Verordnungen auf EU-Ebene verpflichtend festgelegt. Dieser bestehende europäische Sozialacquis sei sehr umfangreich und absolut ausreichend. Die Ursache für die bestehenden Divergenzen in der EU sei nicht auf eine unzureichende Sozialpolitik bzw. mangelnde soziale Rechte zurückzuführen, sondern liege insbesondere in der unzureichenden Implementierung nationaler Strukturreformen, durch die auf den nationalen Arbeitsmärkten vorhandene Schwächen hinreichend angegangen werden könnten. Die europäischen Volkswirtschaften könnten nur dann sozial leistungsfähig sein, wenn ihre Unternehmen im globalen Wettbewerb erfolgreich operierten und somit die Basis für Beschäftigung und Wohlstand legen könnten. Die zahlreichen Initiativen der EU-Kommission in der letzten Zeit im Bereich der Sozialpolitik, von der Europäischen Säule Sozialer Rechte bis zur Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige zeigten, dass dieser Grundsatz nicht ausreichend und entsprechend beachtet werde. Um das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen wieder zu stärken, müssten die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und das in den Europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip sichergestellt und in der Praxis effektiv gelebt werden. Es sei daher grundsätzlich zu begrüßen, dass die EU-Kommission letztendlich beschlossen habe, eine Empfehlung mit einem nicht rechtsverbindlichen Charakter zu verabschieden und die ursprüngliche Idee zur Initiierung einer Richtlinie aufgegeben habe. Allerdings dürfe die Empfehlung nicht als Tür für weitere Initiativen in diesem Bereich genutzt werden. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Beschäftigungs- und Sozialpolitik müsse respektiert werden und das Subsidiaritätsprinzip dürfe nicht unter dem Deckmantel von Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen seitens der EU ausgehöhlt werden. Die Vielfalt der sozialen Sicherungssysteme in der EU trage den nationalen Besonderheiten Rechnung. Dies müsse weiter sichergestellt werden. Bei einigen inhaltlichen Vorschlägen der Empfehlung bestehe aber das Risiko, dass diese in die nationalen Sozialsysteme eingriffen und seien daher kritisch zu bewerten. Allein die Aufnahme einer Beschäftigung, unabhängig von deren Umfang, könne nicht eine vollumfassende Absicherung garantieren. So könne z. B. eine geringfügige Beschäftigung keinen vollumfassenden Krankenversicherungsanspruch auslösen, da dies die Gesamtheit der Beitragszahler zu stark belasten würde und die Tragfähigkeit des Systems bedrohen würde. Die Schaffung eines Überwachungsrahmens für die Umsetzung der Empfehlung stehe im Widerspruch mit dem nicht rechtsverbindlichen Charakter der Empfehlung und sei daher strikt abzulehnen.

Gesamtmetall sieht die Ratsempfehlung kritisch. Sie reihe sich in zahlreiche Initiativen der Kommission Juncker ein, die die EU-Kompetenzen im Sozialbereich sehr weit auslegten. Die Forderungen der Ratsempfehlung stünden in erheblicher Diskrepanz zum deutschen Recht. So fordere beispielsweise § 10, dass die formelle Absicherung für alle unter § 5 genannten Zweige „für alle Arbeitnehmer verpflichtend gemacht wird, und zwar unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses“. Die weitgehende Sozialversicherungsfreiheit bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen („Minijobs“) nach deutschem Recht sei mit dieser Empfehlung zum Beispiel nicht vereinbar. Die Empfehlung des Rates zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige sei zwar nach Artikel 288 AEUV nicht rechtsverbindlich. Sie fordere aber in ihrer finalen Fassung in § 20 bereits die Schaffung eines Überwachungsrahmens und von qualitativen Indikatoren, womit die Umsetzung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten bewertet und überwacht werden solle. Nach drei Jahren wolle die Kommission auch hier einen Umsetzungsbericht erstellen und – wenn sie die Umsetzung der Empfehlung als nicht ausreichend erachte – weitere Maßnahmen vorlegen. Durch das Monitoring anhand der Indikatoren und dem Umsetzungsbericht bekomme auch diese Empfehlung – analog zur Europäischen Säule Sozialer Rechte – einen rechtsähnlichen Charakter, der über die Kompetenzen der EU in dem Bereich deutlich hinausgehe.

Der **GKV-Spitzenverband** stimmt der Intention des Gesetzentwurfs zu. Mit Blick auf die gesetzliche Krankenversicherung ergäben sich aus der Empfehlung keine substanziellen Handlungsbedarfe. Mit der Versicherungspflicht und -berechtigung in der gesetzlichen Krankenversicherung, über die rund 90 % der Bevölkerung in Deutschland gegen Krankheitsrisiken abgesichert seien, sowie der parallel bestehenden Pflicht zur privaten Versicherung, verbunden mit einem Kontrahierungszwang der privaten Versicherer, sei in Deutschland das Prinzip „Versicherungsschutz für alle“ weitestgehend verwirklicht.

Die **Deutsche Rentenversicherung Bund** sieht im Hinblick auf den Bereich der Alterssicherung keine Gründe, die gegen den vorliegenden Gesetzentwurf sprechen. Arbeitnehmern und Selbständigen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Zugang zur Alterssicherung zu gewährleisten, sei eine wesentliche Voraussetzung für die angemessen Versorgung der Menschen im Alter. Die Empfehlung des Rates sei insofern sozialpolitisch sinnvoll. Die in der Empfehlung angesprochenen Anforderungen seien in der Bundesrepublik Deutschland bereits

weitgehend in den geltenden gesetzlichen Regelungen umgesetzt. So seien alle Arbeitnehmer und einige im Sozialgesetzbuch abschließend aufgezählte Gruppen von Selbständigen obligatorisch im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in die Alterssicherung einbezogen; Selbständig tätige Landwirte obligatorisch im Alterssicherungssystem der Landwirte gesichert und die Angehörigen der sogenannten „freien Berufe" mit Pflichtmitgliedschaft in einer Berufskammer (z. B. Ärzte, Rechtsanwälte, Notare) in ihren jeweiligen Berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert. Damit sei ca. ein Viertel aller selbständig Tätigen obligatorisch in Alterssicherungssysteme einbezogen. Obgleich die Mehrzahl der Selbständigen somit zwar nicht obligatorisch abgesichert sei, stehe ihnen jedoch innerhalb der ersten fünf Jahre nach Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit die Möglichkeit offen, auf Antrag in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert zu werden. Zudem sei im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die laufende Legislaturperiode die Einführung einer obligatorischen Alterssicherung für jene Gruppen von Selbständigen vereinbart worden, die bislang keine derartige Absicherung besäßen.

Das **Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik** beurteilt das in der Empfehlung zum Ausdruck kommende sozialpolitische Anliegen als grundsätzlich unterstützungswürdig. Dass sich ihm auch die EU annehme, sei funktional überzeugend und durch ihre vertraglichen Zielbestimmungen gedeckt. Die Empfehlung lasse bei richtigem Verständnis den Mitgliedstaaten ausreichend Spielräume der Umsetzung; sie müsse als Zielbestimmung verstanden werden, deren Verwirklichung auf verschiedenen Wegen möglich sei. Allerdings verdiene der Inhalt der Empfehlung teilweise Kritik. Die verwendeten Ansätze seien zu traditionell und die sprachliche Fassung sei stellenweise (jedenfalls in der deutschen Version) wenig gelungen. Neue soziale Risiken würden nicht einbezogen, alternative Organisationsformen des Schutzes nicht klar definiert. Auf der Kehrseite bedeute das jedoch auch, dass der Erwerbsbezug des geforderten sozialen Schutzes betone und dessen Durchführung relativ offen gehalten werde, was beides zur Offenheit der politischen Vorgaben beitrage. Als Folge werde in Deutschland vor allem die Notwendigkeit sichtbar, den sozialen Schutz von Selbständigen auf- und auszubauen. Das sei allerdings angesichts der Veränderungen des Erwerbslebens keine Neuigkeit und auch nicht von Nachteil, sich bei der Suche nach den richtigen Antworten auf gemeinsame gesellschaftliche Entwicklungen intensiver mit der Kommission und anderen Mitgliedstaaten auszutauschen.

Die **Interessengemeinschaft der selbständigen DienstleisterInnen in der Veranstaltungswirtschaft** fordert, dass die Schlechterstellung von Selbständigen gegenüber Angestellten in der Sozialversicherung beendet werden müsse. Die Einführung einer AV-Pflicht dürfe nicht dazu führen, dass Selbstständige einer Grenzbelastung ihres Einkommens von über 50 % ausgesetzt und Gründungen unattraktiv würden. Die Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft müssten auch für Selbstständige gelten. Um dies in Summe sicherzustellen, sei eine durchgängig einkommensabhängige Bemessung nötig. Ferner dürfe eine Altersvorsorgepflicht nur für künftige Selbstständige gelten. Die heute bereits Selbstständigen hätten in der Regel bereits damit begonnen, ihre Altersvorsorge aufzubauen oder diese sogar schon abgeschlossen. Dafür seien sie langfristige Verpflichtungen eingegangen. Durch die Einführung der AV-Pflicht könnten bestehende Altersvorsorgeaktivitäten (und auch eine bestehende private Krankenversicherung) nicht weitergeführt werden, da die dafür fest eingeplanten Mittel für die neue AV-Pflicht eingesetzt werden müssten. Hier müsse ein Bestandsschutz gelten und generell müssten Selbständige ab einen bestimmten Alter nicht der Altersvorsorgepflicht unterliegen. Darüber hinaus dürfe die Altersvorsorgepflicht nicht durch die Hintertür zu einer Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Entsprechend gelte es, die Anforderungen an die Produkte für das Opt-out realistisch zu gestalten und echte Alternativen zu ermöglichen. Deshalb lehne die Interessengemeinschaft die Forderung ab, dass die Vorsorge zu einer Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen müsse. Diese Garantie könne auch die gesetzliche Rentenversicherung nicht einhalten.

Die Sachverständige **Monika Queisser** fordert, dass Sozialversicherungsbeiträge so weit wie möglich über alle Beschäftigungsformen hinweg harmonisiert werden sollten. Die Einbeziehung von Arbeitnehmern, die sich an der Grenze zwischen abhängigen und unabhängigen Beschäftigung befänden, in das reguläre soziale Sicherungssystem schließe Deckungslücken und ermögliche weit reichenden Schutz aller Arbeitsformen. So könne auch das Ausmaß der atypischen Beschäftigung beeinflusst und so die Erosion der Beitragsgrundlage der Sozialschutzsysteme begrenzt werden, wie die Erfahrungen in Italien und Österreich zeigten. Die Erhöhung der Lohnnebenkosten berge natürlich die Gefahr eines Beschäftigungsrückgangs in sich, so wie dies bei Standardarbeitnehmern der Fall sein könne. Wenn bestimmte Beschäftigungsformen niedrigeren Lohnnebenkosten unterlägen, sollte dem eine bewusste politische Entscheidung zugrunde liegen. Ferner schienen freiwillige Systeme für atypisch Beschäftigte

nicht gut zu funktionieren. Jede Versicherung basiere auf Risikoteilung zwischen den Mitgliedern. Sei die Versicherung freiwillig, hätten diejenigen mit dem höchsten Risiko den größten Anreiz, sich zu beteiligen. Wenn ein freiwilliges System nicht eine sehr hohe Deckungsquote erreiche, führe dies entweder zu einer Abwärtsspirale aus steigenden Prämien und sinkender Deckung oder zu zusätzlichen Kosten im System. Bei weitreichender Mitgliedschaft könnten allerdings öffentliche Subventionen nötig sein, da die Bereitschaft, freiwillig für den Sozialschutz zu zahlen, oft gering zu sein scheine, wie beispielsweise in Schweden, wo die freiwillige Arbeitslosenversicherung nach einem moderaten Anstieg der Beitragssätze in 2007/08 zurückgegangen sei. Darüber hinaus fördere die freie Übertragung von sozialen Sicherungsansprüchen die Mobilität zwischen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsformen.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Gunnar Beck** empfiehlt aufgrund des inhärent dynamischen und keineswegs rechtlich wirkungslosen Status von Soft-Law-Normen in der EU-Rechtsetzungs- und –sprechungspraxis sowie angesichts der unzureichenden rechtlichen Grundlagen in den EU-Verträgen für eine Empfehlung und einen möglichen nachfolgenden Gesetzesentwurf zur Harmonisierung der Sozialversicherungspflicht für freiberuflich und atypisch Beschäftigte die Ablehnung der Ratsempfehlung durch die Bundesregierung. Das gelte ebenso für jeden folgenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung entsprechender Ratsempfehlungen und späteren Gesetzentwürfe; denn die primäre sozialgesetzgeberische Kompetenz liege bei den nationalen Parlamenten und dürfe nach dem Lissabonner Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht an die EU abgetreten werden.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Uwe Fachinger** bewertet die Empfehlungen des Rates bezüglich des Zugangs zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige positiv. Sie könnten als weiterer Ansatzpunkt dienen, das Sozialschutzsystem an die Veränderungen im Bereich der Erwerbstätigkeit anzupassen bzw. weiterzuentwickeln. Dies betreffe beispielsweise die Empfehlung der expliziten Einbindung von selbständig Erwerbstätigen in die landesspezifischen Sozialschutzsysteme zur Absicherung der aufgeführten sozialen Tatbestände und damit implizit der Übergang zu einer Erwerbstätigenabsicherung. Allerdings sei auch festzuhalten, dass die Empfehlungen wenig konkret seien, in Deutschland zum gegenwärtigen Stand im Prinzip schon erfüllt würden und daher wenig Anlass zum Handeln gäben. Lediglich aus der Empfehlung zu mehr Transparenz ließe sich gegebenenfalls ein Handlungsbedarf ableiten. Verwiesen sei hier nur auf die Formel zur Ermittlung des aktuellen Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung, auf die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der unterschiedlichen Rentenarten oder auf die Interdependenzen der sozialen Sicherungssysteme und die dadurch bewirkte Intransparenz. Darüber hinaus würden der Wandel der Arbeitsmärkte, der u. a. mit dem Begriff Plattformökonomie charakterisiert werde, und die damit einhergehenden Veränderungen nur ungenügend aufgegriffen.

Die Sachverständige **Veronika Mirschel** trägt vor, dass sich die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sich für das kollektive System der gesetzlichen Rentenversicherung als Erwerbstätigenversicherung ausspreche. Ziel müsse es sein, allen Erwerbstätigen eine ungebrochene Versicherungsbiografie zu ermöglichen. Bei der Einführung einer Altersvorsorgepflicht müssten umfassende Übergangsregeln die finanzielle Überforderung bereits Vorsorgender verhindern. Man begrüße die Entscheidung der Koalitionsparteien, die Altersvorsorge Selbstständiger als Pflichtabsicherung einführen zu wollen und lehne die hier eröffnete Möglichkeit ab, „aktiv aus dem System ausscheiden“ zu können. Selbst wenn die These, dass auf Freiwilligkeit beruhende Systeme höheren Zuspruch aufwiesen, stimmen sollte, konterkariere die leichte Möglichkeit des Ausscheidens das Ziel, nicht nur den Zugang zu Sozialsystemen zu erleichtern, sondern diese auch obligatorisch und übertragbar zu gestalten. Bei der im Koalitionsvertrag genannten Opt-out-Möglichkeit bei der geplanten Altersvorsorgepflicht bestehe die Gefahr, dass eine (Un-) Übertragbarkeit von Rechten zwischen privatwirtschaftlichen Absicherungssystemen und der gesetzlichen Rentenversicherung zu ähnlichen Problemen führe, wie sie bereits im Krankenversicherungssystem bestünden.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen auf Drucksache 19(11)307 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8460 in seiner 45. Sitzung am 10. April 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Annahme ohne Änderung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte die Empfehlungen für einen besseren Zugang zum Sozialschutz. Die Europäische Union gebe zu diesem Thema lediglich Empfehlungen. In Fragen der Sozialpolitik bleibe der Deutsche Bundestag der nationale Gesetzgeber und werde den entsprechenden Handlungsbedarf prüfen. Ein Projekt liege etwa im Bereich des Zugangs von Selbständigen zur gesetzlichen Rentenversicherung. Dazu gebe es derzeit für zwei Drittel der Selbständigen in Deutschland keine Verpflichtung. Das wolle die Koalition ändern. Mit der Beschlussfassung sei ausweislich des Gesetzestextes folgende Feststellung verbunden: „Die Ratsempfehlung ist rechtlich nicht bindend und begründet keine neue sozialpolitische Kompetenz der europäischen Ebene. Gesetzliche Handlungsverpflichtungen für Deutschland ergeben sich daraus nicht. Die Empfehlungen lassen Raum für die Einbeziehung sowohl sozial- als auch steuerrechtlicher Maßnahmen bei deren Umsetzung und achten die historisch gewachsenen Unterschiede der Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten.“ Die Bundesregierung sei aufgefordert, diesen Teil des Beschlusses auf dem nächsten EPSCO-Rat vorzutragen.

Die **Fraktion der SPD** bekräftigte, dass ein gemeinsamer Binnenmarkt eine sozialstaatliche Antwort brauche. Insofern begrüße man Fortschritte im Rahmen der sozialen Säule Europas. Die vorliegende Empfehlung sei ein Teil davon und nutze allen. Arbeitsmärkte und Arbeitsformen befänden sich unter den Vorzeichen technologischer und demographischer Veränderungen im Wandel. Daraus ergebe sich politischer Handlungsbedarf, die Sozialsysteme und den Zugang dazu entsprechend anzupassen. Daraus erwüchsen auch für Deutschland Aufgaben. Die Koalition wolle die Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen. Dies stehe im Koalitionsvertrag. Erleichterungen beim Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung seien bereits geschaffen worden.

Die **Fraktion der AfD** forderte, dass die Sozialpolitik in der Kompetenz der Nationalstaaten bleibe. Die Empfehlung sei zwar nicht rechtlich verbindlich, könne aber politisch oder auf der Ebene der Rechtsprechung durchaus Wirkung entfalten. Bedenken gebe es auch hinsichtlich des Bezugs auf Artikel 352 AEUV; denn eine Ratsempfehlung brauche keine Rechtsgrundlage. Dieser Artikel gehöre in den Bereich der Verwirklichung von Vertragszielen. Die Sozialgesetzgebung gehöre aber nicht zu den Vertragszielen. Es entstehe der Eindruck, dass durch die Hintertür versucht werde, die Sozialpolitik EU-weit zu harmonisieren. Das lehne die Fraktion ab.

Die **Fraktion der FDP** erhob keine Einwände gegen einen besseren Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige. Angesichts der sehr heterogenen Ausgangslage in den 27 bzw. 28 Mitgliedstaaten gebe es noch viel zu verbessern. Daher liege die Zuständigkeit für Sozialpolitik aus gutem Grund in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Staaten in einer guten Lage bräuchten die Empfehlung allerdings nicht. Denjenigen, denen es schlecht gehe, wie Italien oder Griechenland, helfe sie nicht und Staaten mit Handlungsbedarf in Aufwärtskonvergenz schade sie. Einige der Vorschläge seien inhaltlich kritisch zu sehen. Dazu gehöre die Übertragbarkeit von Ansprüchen zwischen den unterschiedlichen Alterssicherungssystemen, die derzeit nicht umgesetzt werden könne. Darüber hinaus könne man derzeit keine vollumfassende Absicherung bei geringfügigen Beschäftigungsformen realisieren. Die Empfehlung sei zudem zwar rechtlich nicht verbindlich. Es gebe aber deutliche Hinweise, dass dies nicht so bleiben solle. Diesbezüglich sei die Einführung eines strengen Überwachungsrahmens kritisch zu sehen. Insgesamt sei die Ratsempfehlung ein Einstieg in die Vergemeinschaftung der Sozialpolitik in der EU. Das lehne die FDP ab.

Die **Fraktion DIE LINKE**. knüpft daran an, dass die Empfehlung rechtlich nicht binde. Folglich entstünden daraus auch keine neue sozialpolitische Kompetenz der europäischen Ebene. Aber die Empfehlung definiere, dass Sozialschutzsysteme Menschen gegen finanzielle Auswirkungen sozialer Risiken schützen sollten. Sie verlange, dass allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie allen Selbständigen der Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz gewährt werden solle. Die Ausgestaltung obliege dem jeweiligen Mitgliedstaat. Die Mindeststandards des Sozialschutzes sollten von den Mitgliedstaaten eingeführt werden. Begrüßenswert sei dabei, dass private Versicherungsprodukte nicht in den Geltungsbereich der Empfehlung fielen und auch Übergänge zwischen abhängiger und selbständiger Arbeit abgesichert würden. Die Anpassung des Sozialschutzes an die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sei dringend geboten; denn es gebe angesichts der technologischen Entwicklung immer weniger gradlinige Erwerbsverläufe. Die Fraktion begrüße die Empfehlung und fordere, grundsätzlich alle abhängig Beschäftigte, arbeitnehmerähnliche Personen sowie Soloselbständige in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme einzubeziehen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßt die Empfehlung. Die Arbeitsmärkte veränderten sich. Die Trennung zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten weiche auf. Daher mache es Sinn, dort einen gemeinsamen Sozialschutz zu schaffen. Für Deutschland bedeute das einige Aufgaben, etwa im Bereich der Mi-

nijobs und bei dem Zugang von Selbständigen zur Alterssicherung. Auch die Frage der Übertragbarkeit von Ansprüchen von einem System in ein anderes werde erneut zu diskutieren sein, wenn der diesbezüglich angekündigte Gesetzentwurf der Bundesregierung vorliege. Die Grünen wünschten sich nach dem Prinzip der Bürgerversicherung zwar weitergehende Regelungen für die Sozialversicherungssysteme. Aber die Empfehlung bedeute einen Fortschritt. Daher werde man dem Gesetzentwurf zustimmen.

Berlin, den 10. April 2019

Jessica Tatti
Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333